

C.2

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.724
3 de agosto de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**GUATEMALA: EVALUACIÓN DE LA AGENDA DE LOS 100 DÍAS PARA
LA REHABILITACIÓN DE LOS DAÑOS OCASIONADOS
POR EL HURACÁN MITCH**

Notas explicativas

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
PRESENTACIÓN	3
I. ANTECEDENTES	4
1. El huracán Mitch y su impacto	4
2. La atención de la emergencia	4
3. El programa de reconstrucción del gobierno	5
II. EJECUCIÓN DE LA AGENDA DE LOS 100 DÍAS	6
1. Las metas	6
2. Cumplimiento de la Agenda: visión de conjunto y por meta	8
III. LA RECONSTRUCCIÓN Y EL PROCESO DE PAZ: DOS TAREAS COMPLEMENTARIAS.....	29
1. El escenario económico en 1999	29
2. La reconstrucción y los Acuerdos de Paz.....	30
IV. DIRECTRICES PARA UN PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN.....	32
1. Importancia de la perspectiva de desarrollo sostenible, prevención y mitigación	32
2. Generación de proyectos	33
3. La etapa de reconstrucción.....	33

RESUMEN

El huracán Mitch fue uno de los fenómenos hidrometeorológicos más violentos que hayan surcado Centroamérica en este siglo, por la fuerza que alcanzó al tocar costas de la región, por la extensión de su diámetro y por la acumulación de humedad y lluvias que acarreó. A ello se agregó la errática trayectoria que mantuvo por varios días. En Guatemala el paso del huracán se produjo cuando el país retomaba la senda de desarrollo sostenido, después de haber concluido largos períodos de violencia y enfrentamientos armados, que habían generado retroceso o estancamiento en la sociedad.

Al tiempo que se iba superando la emergencia de los 10 primeros días, el Gobierno de Guatemala formuló un programa de trabajo para hacer frente al desastre y a las secuelas que dejó a su paso. Para imprimir celeridad a las acciones tendientes a restablecer las condiciones de vida de la población damnificada, reparar los daños causados a la infraestructura y tomar medidas para recuperar y desarrollar la capacidad productiva del país, el presidente de Guatemala propuso, el día 12 de noviembre, la Agenda de los 100 días.

La Agenda estableció 12 metas y el gobierno asignó un presupuesto extraordinario para sufragar las necesidades financieras. El Ejecutivo, a través de la Vicepresidencia de la República, tomó la conducción del proceso de rehabilitación y reconstrucción, apoyándose en el Gabinete Social, que se constituyó en Gabinete de Reconstrucción. Las unidades ejecutoras —los ministerios, fondos sociales, institutos autónomos— fueron afinando la información sobre los daños registrados y, en algunos casos, precisaron sus metas.

En el avance de ejecución de los programas destacan de manera positiva varios elementos: la voluntad de normalizar la situación en el menor tiempo posible, vista la magnitud de las metas, destinando fondos extraordinarios a tal fin; la coordinación entre dependencias del gobierno central y la disciplina en la rendición periódica de cuentas; la capacidad ejecutiva y de gestión de los fondos sociales y los ministerios e institutos que regularmente subcontratan la realización de obras; el acercamiento a autoridades municipales para la atención a la población damnificada; la incorporación del apoyo de la comunidad internacional, en especie, en equipos técnicos y en recursos financieros. Todo ello ha posibilitado acercarse a un cumplimiento considerable de las metas propuestas en la Agenda.

La experiencia obtenida durante este período habrá de servir para dotar al país de una mejor y mayor preparación para reducir su vulnerabilidad ante la ocurrencia de fenómenos naturales. Por una parte, el fenómeno puso de manifiesto la importancia de fortalecer las estructuras regulares creadas para la reducción de desastres, tanto en el gobierno central como en los ámbitos regional, municipal y local, para dar cauce a la participación de todos los entes ejecutores de proyectos y, sobre todo, de la sociedad organizada. En ese fortalecimiento serán decisivas la coordinación y la comunicación efectivas entre los diferentes niveles de decisión. Por otra parte, las tareas de rehabilitación y sobre todo las de reconstrucción han de emprenderse con criterios de prevención y mitigación, especialmente ahí donde la población es particularmente proclive a sufrir el impacto más grave de estos fenómenos.

Con información recopilada el 10 de febrero de 1999, se estima que la conjunción de esfuerzos ha permitido cumplir, en líneas generales, las metas fijadas en la Agenda de los 100 días. En concreto, ha quedado resuelta la reparación de daños físicos en la infraestructura y servicios, como son la red vial principal, acueductos, generación y distribución de energía eléctrica, escuelas, equipo y material escolar, obras para el riego y recuperación de tierras agrícolas. El tiempo transcurrido es, sin embargo, muy corto para haber concluido la reconstrucción de puentes y otro tipo de obras. Quedó programada y comprometida la reconstrucción de la mitad de las escuelas, algunos tramos de carreteras, dos sistemas grandes de riego, y en licitación todos los puestos y centros de salud. La presencia de equipos de trabajo en el terreno debido a la realización de obras dentro del presupuesto regular facilitó los procedimientos para la movilización de recursos humanos, técnicos, financieros y de maquinaria con el fin de multiplicar los frentes de trabajo.

En cuanto a la atención directa a la población damnificada, la movilización también fue amplia, lo cual permitió evitar mayores daños. La dotación de alimentos en los albergues y la organización de programas de alimentos por trabajo para reparación de viviendas y parte de las obras anotadas, proporcionaron un paliativo importante para quienes perdieron su casa o su empleo, principalmente en la agricultura. La atención en salud logró mantener bajo control los brotes epidémicos, las soluciones habitacionales tuvieron calidades diferentes de acuerdo con el programa que las promovió y de la disponibilidad de recursos de los propios afectados. Dado que las carencias de la población pobre —tanto urbana como rural— de las zonas afectadas se agravaron por el fenómeno, se mantiene la demanda de atención en salud, alimentos a cambio de trabajo, un empleo estable y soluciones permanentes de vivienda. Estas necesidades, exacerbadas por Mitch pero de larga data, habrán de incluirse en el programa de reconstrucción, en concordancia con los objetivos de desarrollo y mantenimiento de la paz. Así, será preciso prestar particular atención a la prevención de desastres y, sobre todo, a la superación de los factores que propician un mayor impacto de los siniestros naturales entre la población de menores recursos.

PRESENTACIÓN

A solicitud de los gobiernos centroamericanos, en el mes de noviembre de 1998 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desplegó dos equipos de trabajo en el terreno, cuya misión fue llevar a cabo una evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch y analizar sus implicaciones futuras para el desarrollo económico y social.

Casi de inmediato, el Gobierno de Guatemala elaboró un Programa de Reconstrucción en el que se incluyó un programa de rehabilitación que se llevaría a cabo en un período de poco más de tres meses. Las metas propuestas formaron parte de una Agenda de los 100 días, a partir del 12 de noviembre de 1998.

Antes de que concluyera el período de vigencia de la Agenda, el Gobierno de Guatemala invitó a la CEPAL para que conociera los avances realizados. A tal fin, y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se programó una misión al país entre el 7 y el 13 de febrero. En el transcurso de esa semana, los funcionarios de la CEPAL tuvieron la oportunidad de entrevistarse con responsables de los diversos programas en el gobierno central, con miembros de gobiernos municipales, con representantes de la comunidad internacional acreditada en el país, con agencias y organismos del Sistema de las Naciones Unidas y organismos financieros internacionales. También realizaron una visita de campo a la zona oriental del país para corroborar algunos de los resultados en materia de vialidad, riego, recuperación de tierras, vivienda y participación de las autoridades locales en el proceso de reconstrucción.

El resultado de esa misión se recoge en el presente documento, en una versión revisada del informe elaborado en la primera quincena de febrero. En él se destaca que los logros alcanzados dependieron tanto de la coordinación del gobierno central y de su asignación de recursos, como de la participación de los gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos organizados de la sociedad y de la cooperación internacional. Así como se pone de relieve el esfuerzo realizado, se anotan también las carencias que habrá de encarar el programa de reconstrucción en el mediano plazo.

I. ANTECEDENTES

En este apartado se hace un recuento sucinto de los daños ocasionados por el huracán Mitch y se presentan estimaciones realizadas por la CEPAL sobre el impacto del fenómeno en diversos sectores. Por otra parte, se describe el Programa de Reconstrucción del gobierno, en el que se incluye la Agenda de los 100 días como parte inicial de esa gran tarea que enfrenta el país.

1. El huracán Mitch y su impacto

Entre los últimos días de octubre y los primeros de noviembre de 1998, Guatemala sufrió uno de los desastres naturales más graves en las últimas décadas. La tormenta tropical Mitch entró en territorio guatemalteco a fines de octubre, causando destrozos en la infraestructura del país y provocando la muerte de 268 personas, miles de heridos y damnificados, así como la pérdida del patrimonio de empresas y numerosas familias.

Se calcula que los daños directos e indirectos provocados por el huracán ascendieron a cerca de 748 millones de dólares, de los cuales casi 500 millones correspondieron al sector agropecuario, forestal y pesquero. En los sectores sociales (educación, salud, vivienda) se calculan pérdidas del orden de 48 millones de dólares y en la infraestructura (comunicaciones, agua y saneamiento, electricidad) 116 millones de dólares. Los restantes 84 millones corresponden a la industria, servicios, comercio y el medio ambiente.¹

Los efectos de las lluvias e inundaciones fueron incrementados por la deforestación, el uso inadecuado de las tierras, los asentamientos humanos en las laderas de montes o en las márgenes de los ríos y lagos. Como suele suceder en este tipo de desastres, la población más afectada fue la más pobre y marginada, la que suele tener su precaria vivienda justamente en zonas de alto riesgo. Se hace evidente una vez más la urgencia de adoptar medidas que alivien la pobreza y marginación, por una parte, y que estén encaminadas a prevenir y mitigar desastres, por la otra.

2. La atención de la emergencia

Una vez que se confirmó el peligro que presentaba la tormenta tropical, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) evacuó el día 1 de noviembre a casi 6 000 personas de zonas consideradas de alto riesgo (principalmente en la costa del Atlántico), lo que contribuyó a salvar vidas y mitigar los efectos del fenómeno natural. La actuación del gobierno en la emergencia fue oportuna y eficaz; la coordinación con el sector privado facilitó las acciones pertinentes y coadyuvó decisivamente a mitigar el impacto de Mitch.

¹ Véase CEPAL (1999), *Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998. Sus implicaciones para el desarrollo económico y social y el medio ambiente* (LC/MEX/L.370), 4 de febrero. El impacto directo se mide como el daño al acervo de capital, infraestructura y patrimonio; el indirecto refleja la alteración del flujo de bienes y servicios a consecuencia del fenómeno natural.

El gobierno solicitó ayuda a la comunidad internacional para enfrentar la emergencia y para la rehabilitación y reconstrucción. En el caso de los organismos financieros, se solicitó discutir los términos de los pagos del servicio de la deuda y reorientar los recursos ya disponibles hacia la atención de áreas relacionadas con la emergencia. La cooperación internacional fue muy valiosa en las labores de rescate, atención de heridos y damnificados, distribución de alimentos, ropa, frazadas, medicinas, etc.

El gobierno estableció dos días de paro de actividades, lo que permitió organizar la atención de la emergencia y desactivó las presiones que se preveían sobre la oferta y los precios de alimentos, gasolina y otros productos energéticos. Asimismo, se establecieron confinamientos sanitarios para evitar epidemias, se restringió la movilización innecesaria en carreteras y se autorizó la evacuación obligatoria de población en zonas de alto riesgo.

3. El programa de reconstrucción del gobierno

En plena emergencia, el Gobierno de Guatemala formuló un plan de rehabilitación y reconstrucción de los daños provocados por Mitch. El Programa de Reconstrucción fue anunciado por el presidente de Guatemala en un mensaje a la Nación el día 12 de noviembre de 1998. El Programa tiene tres objetivos: a) restablecer las condiciones de vida de los damnificados; b) reconstruir los daños físicos causados por el huracán, y c) recuperar y desarrollar la capacidad productiva del país.

El gobierno planteó que los dos primeros objetivos se habrían de cumplir en un plazo de 100 días a partir del 13 de noviembre. El tercer objetivo del programa de reconstrucción se considera de mediano y largo plazo. Así, su ejecución se extiende, en una primera fase, a lo largo de una agenda de 100 días que termina en febrero de 1999 y, posteriormente, en una agenda de rehabilitación y reconstrucción que se desarrollaría de 1999 en adelante.

II. EJECUCIÓN DE LA AGENDA DE LOS 100 DÍAS

En esta sección se describen las 12 metas de la Agenda de los 100 días y se establece su grado de cumplimiento hasta mediados de febrero de 1999. Se revisan las acciones desplegadas por el gobierno central, los gobiernos municipales, la cooperación internacional y algunas iniciativas emprendidas por ONG y grupos de la sociedad.

1. Las metas

La Agenda de los 100 días involucra una variedad de acciones, mecanismos y coordinaciones encaminados al logro de 12 metas específicas, que se corresponden con sus objetivos globales. En algunos casos las metas se especifican en términos cuantitativos (porcentajes o números absolutos) y en otros se expresan simplemente de manera cualitativa. Las 12 metas se agrupan en tres áreas que se describen a continuación.

a) Restablecimiento de las condiciones de vida de los damnificados. Las acciones enmarcadas en esta área se encaminaron a garantizar la seguridad alimentaria de los afectados, hacerse cargo de la atención de la salud, eliminar brotes epidémicos, restablecer los sistemas de agua potable, vivienda y reasentar a la población damnificada.

b) Reparación de los daños físicos causados por Mitch. Se perseguía restablecer las vías de comunicación terrestre, la reparación de la infraestructura escolar y de salud, así como la generación de electricidad.

c) Recuperar y fortalecer la capacidad de desarrollo del país. Se ejecutaron acciones inmediatas y otras de largo plazo, planteadas correctamente como una oportunidad para aprovechar la experiencia adquirida durante la tormenta y retomar la senda de crecimiento sostenido con equidad social y con criterios de prevención y mitigación de desastres. Es decir, es una ocasión para reconstruir al país sobre bases más sólidas.

Las metas se describen de manera resumida en el recuadro 1.

Recuadro 1

METAS DE LA AGENDA DE LOS 100 DÍAS

Rubro	Meta física	Presupuesto en quetzales a/
Total		756 002 000
I. Normalizar las condiciones de vida de la población damnificada		
1. Seguridad alimentaria	Canalizar alimentos, medicinas, agua potable y otros artículos básicos aportados por los guatemaltecos, el gobierno y la comunidad internacional a todas las personas alojadas en albergues o en hogares temporales, así como a la población damnificada.	26 637 000
2. Atención en salud	Proteger a la población ante el riesgo de brotes epidémicos con acciones de vacunación, atención y prevención de enfermedades, suministrando todos los medicamentos y equipamiento necesario. Rehabilitar la red de servicios de salud.	98 104 500
3. Agua potable y saneamiento	Dotar de agua potable a las comunidades afectadas; habilitar 75 % de sistemas dañados (acueductos, alcantarillado y letrinas) y reconstruir 50 % de los destruidos.	43 758 000
4. Asistencia para rehabilitación de vivienda	Proveer materiales y asistencia técnica al 80 % de la población evacuada para que, a través de ayuda mutua y esfuerzo propio, puedan rehabilitar su vivienda.	25 512 500
II. Reconstrucción de daños físicos		
5. Escuelas	Habilitar el 75 % de los edificios escolares dañados y reconstruir el 50 % de las escuelas destruidas.	60 105 500
6. Reposición de textos y pupitres		...
7. Carreteras y puentes	Habilitar todas las carreteras y puentes de la red vial primaria asfaltada y poner en funcionamiento la secundaria.	421 869 500
8. Electricidad	Restablecer el servicio y normalizar el funcionamiento de las centrales hidroeléctricas dañadas.	31 330 000
III. Recuperar y desarrollar la capacidad productiva del país		
9. Infraestructura de riego	Apoyar la producción agrícola y el empleo rural con la rehabilitación de 22 unidades de riego, 50 sistemas artesanales y 100 pequeñas unidades.	27 144 000
10. Rehabilitación de tierras agrícolas	Rehabilitar 1 000 hectáreas afectadas propiedad de pequeños y medianos productores.	6 870 000
11. Daños ambientales y su prevención	Evaluar y atender los daños ambientales causados por el huracán y mejorar el plan orientado a fortalecer la capacidad de prevención.	...
12. Reconstrucción de la economía y generación de empleo	Apoyar todas las acciones para la reactivación de la economía y la generación de empleo en áreas rurales. Coordinar los sectores público y privado para el diseño del Programa Nacional de Recuperación y Desarrollo de la Capacidad Productiva	14 670 500

a/ De acuerdo con estimaciones al 28 de noviembre de 1998.

2. Cumplimiento de la Agenda: visión de conjunto y por meta

El esfuerzo realizado por el gobierno, la sociedad y la comunidad internacional ha sido enorme. En general, los resultados son favorables, si bien queda mucho por hacer en parte por las tareas pendientes de la Agenda, pero sobre todo por la continuación del esfuerzo para reconstruir el país sobre bases más firmes que contribuyan a mitigar los efectos de la ocurrencia de fenómenos naturales.

a) Panorama general

De acuerdo con el Programa de Reconstrucción, la Agenda de los 100 días tiene un presupuesto total de 756 millones de quetzales, de los cuales, según datos del gobierno, se habían ejecutado 714 millones al 9 de febrero, cifra que indica que es muy probable que se alcance el total previsto al término de los 100 días. El monto total ejecutado por el gobierno central ascendía a 526 millones de quetzales en esa fecha. Adicionalmente, en el período de emergencia del 28 de octubre al 12 de noviembre, el gobierno gastó 107 millones de quetzales.

Al 9 de febrero, las aportaciones de la cooperación internacional sumaban 178 millones de quetzales. De este monto, el 72% correspondió a donaciones en especie, 25% a donaciones en efectivo y menos de 3% a préstamos.

A grandes rasgos, la misión observó un alto cumplimiento de las metas, en particular las de daños físicos. Se tuvo acceso a información de diversas entidades y fondos y las conversaciones sostenidas permitieron constatar lo anterior. Se tomaron medidas para encaminarse a la normalización de las condiciones de vida de las personas damnificadas, aunque desde luego quedan pendientes innumerables tareas —no siempre asociadas directamente a la destrucción provocada por Mitch— que se deben emprender con prontitud para aprovechar la oportunidad que ha abierto el desastre.

i) La normalización de las condiciones de vida de las personas damnificadas. Las medidas para normalizar la vida de las familias afectadas se ordenaron en cuatro grupos: seguridad alimentaria, atención en salud, agua potable y saneamiento, y asistencia para la rehabilitación de la vivienda.

1) Meta 1. Seguridad alimentaria. Canalizar alimentos, medicinas, agua potable y otros artículos básicos aportados por los guatemaltecos, el gobierno y la comunidad internacional, a todas las personas alojadas en albergues o en hogares temporales, así como a la población damnificada, para garantizar su seguridad alimentaria durante el tiempo que sea necesario.

Bajo este concepto, la Agenda incluye dos componentes: la dotación de alimentos a las familias evacuadas de las zonas siniestradas y alojadas en los albergues, y la entrega de alimentos a población damnificada a cambio de trabajo en diversos proyectos. El Fondo de Inversión Social (FIS) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), como unidades ejecutoras del gobierno, apoyaron este programa con la colaboración bilateral de gobiernos y de organismos internacionales, mediante la entrega oportuna de diversos productos.

La respuesta ágil de la comunidad internacional, la capacidad organizativa y la logística de las unidades ejecutoras, la movilización de recursos de las autoridades locales (departamentales y municipales), así como la activa participación de organizaciones comunitarias, permitió que en los primeros días llegaran alimentos a las familias necesitadas, y que posteriormente se estructuraran programas de empleo a cambio de alimentos. Sólo el Programa Mundial de Alimentos (PMA) proporcionó raciones para atender a 105 000 damnificados en el interior del país durante los primeros 10 días de noviembre de 1998.

Las personas que recibieron alimentos, vestuario, agua potable, atención médica y otros apoyos en los albergues llegaron a 66 600; al 13 de noviembre el número se redujo a 54 725 personas que corresponden a casi 11 000 núcleos familiares. (Véase el cuadro 1.)

Los apoyos recibidos en los albergues y la alimentación garantizada en ellos crearon una situación favorable para que la mayor parte de los distintos grupos ahí alojados buscaran opciones más estables. Cuando fue posible, volvieron a sus casas al bajar las aguas de los ríos. Quienes perdieron su hogar se alojaron con familiares y otros se fueron acogiendo a los programas de apoyo para reconstruir su vivienda. A principios de febrero, las personas albergadas se localizaban en los siguientes departamentos: Izabal (340), Zacapa (270), Sololá (160) y Chiquimula (30).

Cuadro 1

POBLACIÓN EN ALBERGUES

Fecha	Población	Costo estimado de alimentación (quetzales) a/
Total	88 665	3 795 500
13 de noviembre de 1998	54 725	218 900
24 de noviembre	16 000	2 253 000
1° de diciembre	8 907	419 620
14 de diciembre	2 500	437 440
22 de diciembre	2 466	79 860
12 de enero de 1999	2 212	205 680
26 de enero	1 055	122 940
9 de febrero	800	58 060

Fuente: Gobierno de Guatemala, *Agenda de los 100 días (Informes periódicos)*.

a/ Estimación sobre la base del costo de una ración familiar diaria, y ocupación de albergues antes de la fecha de cierre.

La misión tuvo la oportunidad de visitar un albergue en la capital departamental de Zacapa, en donde quedaban 22 familias que fueron evacuadas de sus viviendas instaladas a la orilla de las vías del ferrocarril, antes de la crecida del río. Las madres de familia confirmaron que seguían recibiendo alimentos básicos que cada una cocinaba para su núcleo familiar. La mayor parte de los jefes de hogar estaba buscando trabajos remunerados. El grupo entrevistado no podía dejar el albergue debido a que la vivienda perdida ocupaba un terreno de propiedad privada, a donde no es posible volver. Con el fin de acceder a los programas para reconstruir su casa, esperaban conseguir primero apoyo para adquirir un terreno propio, ya que no cuentan con los recursos mínimos para cubrir el aporte exigido en los programas del Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI).

Con respecto al intercambio de alimentos por trabajo, ha sido una modalidad clave de atención a la población damnificada cuya vivienda se dañó, o que perdió su fuente de empleo principalmente en las actividades agropecuarias, ya fuera como asalariado o como pequeño productor independiente.

En la ejecución de los programas iniciados a principios de diciembre, han participado el FIS, el FONAPAZ, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), organizaciones comunitarias y ONG. Los trabajos logísticos del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) —antiguo organismo regulador de precios—, con su red de bodegas, y de los gobiernos municipales, fueron clave para agilizar el traslado de los alimentos a su destino. Para estructurar la participación de la sociedad se crearon Comités de Emergencia.

El enfoque de los programas ha sido apoyar la recuperación rápida de las condiciones de vida mediante la rehabilitación y reconstrucción de vivienda, la infraestructura básica de apoyo, caminos, rehabilitación de terrenos de cultivo, construcción de bordas y diques, saneamiento ambiental a través de la reparación de acueductos y letrinas, reforestación y viveros. De acuerdo con el seguimiento de campo que lleva a cabo el PMA, el buen funcionamiento de los comités de emergencia permitió atender todas las zonas afectadas sin distinción.

Al llegar a los 90 días de la Agenda, se habían entregado 388 360 raciones familiares que beneficiaron a un promedio de 6 582 familias por día durante poco más de dos meses. La inversión ejecutada equivale a 7.7 millones de quetzales o 1.2 millones de dólares.²

² La organización de los programas por trabajo requirió tiempo. Por este motivo, el número de jornales diarios es superior al promedio de 4 363 que resultaría si se considerara la totalidad de los días transcurridos.

Cuadro 2

AVANCE DEL PROGRAMA DE ALIMENTOS POR
TRABAJO

Departamento	Miles de quetzales
Izabal	2 440
Alta Verapaz	1 246
Zacapa	946
El Progreso	787
Jutiapa	526
Santa Rosa	454
Escuintla	392
Guatemala	276
Quiché	227
Chiquimula	133
Sacatepéquez	114
Petén	60
Totonicapán	57
Huehuetenango	51
Jalapa	31
San Marcos	14
Sololá	12
Total	7 767
Equivalente en jornales	388 360
Jornales diario promedio a/	6 582

Fuente: Gobierno de Guatemala, *Agenda de los 100 días*.
Avance al 9 de febrero de 1999.

a/ Cada jornal tiene un costo de 20 quetzales. El promedio de jornales diarios se estableció sobre la base del número de días de ejecución del programa.

La disponibilidad de recursos no ejecutados de un presupuesto programado de 26 millones de quetzales para seguridad alimentaria permite adelantar que podrán mantenerse programas de empleo financiados con alimentos que, aun con su carácter temporal, representan una solución con un impacto muy positivo, en tanto se recuperan y crean nuevas fuentes de trabajo.³ Esa posibilidad, que se examina en el apartado sobre reconstrucción de la economía, puede aprovecharse en obras de prevención y reducción de desastres.

³ El PMA tiene un presupuesto aprobado de 3.4 millones de dólares para un programa de seis meses de duración, que concluye el 10 de junio de 1999.

2) Meta 2. Atención en salud. Proteger a toda la población que se encuentra en riesgo de brotes epidémicos con acciones de vacunación, atención y prevención de diarreas y cólera, malaria y dengue, así como afecciones de la piel, suministrando todos los medicamentos y equipamiento necesarios. Además, rehabilitar la red de servicios de salud afectados.

El cumplimiento de las metas implicó la coordinación entre instituciones con el liderazgo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), y la participación del Ministerio de Defensa en brigadas médicas, el MAGA (por el impacto de sus acciones en materia fitozoosanitaria), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), universidades nacionales y municipalidades. Adicionalmente el sector se coordinó con el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), que tiene a su cargo la infraestructura para la distribución de agua potable.

El MSPAS definió tres etapas de trabajo: la de respuesta inmediata y aplicación del plan de contingencia, la de rehabilitación y una tercera de consolidación y fortalecimiento institucional. En la primera se procedió al rescate y a la atención de la población evacuada. En la de rehabilitación, que corresponde a la Agenda, el objetivo principal fue evitar daños derivados de brotes epidemiológicos y mantenerlos bajo control a través de 10 programas que incluyen inmunizaciones, control de vectores, tratamiento médico, y rehabilitación de los centros y puestos de salud deteriorados por el huracán. Para el control y tratamiento de enfermedades se incluyó la canalización de recursos al equipamiento ambulatorio de emergencia, la movilización y la comunicación social. El saneamiento ambiental y la potabilización del agua, a cargo del INFOM, complementan las acciones en salud. En el desarrollo del programa se contó con el acompañamiento y asesoría de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).

Se identificaron 12 áreas geográficas de alto riesgo para la salud: Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jutiapa, Alta Verapaz, Escuintla, Guatemala Norte, Guatemala Sur, Amatitlán, Petén Sur-Occidental, Santa Rosa e Ixcán. Para estructurar el trabajo, se organizaron 12 brigadas de apoyo técnico y más de 200 brigadas operativas de salud y especializadas. El apoyo de la comunidad internacional se dio en especie, en efectivo y con equipo médico, como fue el caso de Cuba, que instaló dos hospitales de campaña, y el de México, que colaboró con las brigadas técnicas y el equipo central. Otros gobiernos, como la provincia china de Taiwán, también aportaron recursos, al igual que organismos internacionales como la OPS/OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

La acción oportuna de las autoridades de salud en materia de control de epidemias y vectores, en colaboración con brigadas médicas de otros países, contribuyó a que las secuelas hayan sido moderadas. Además, su radio de acción alcanzó áreas rurales en las que no se cuenta con servicios regulares de salud.

La asignación original de fondos de excepción para la reconstrucción en salud fue de 98 millones de quetzales, de los cuales corresponden 50 millones al Ministerio de Salud. La misión tuvo oportunidad de conocer el avance del ejercicio de este último, pero no así del presupuesto restante. La asignación de fondos del Ministerio de Salud y su aplicación aparecen en el cuadro 3.

Cuadro 3

AVANCE DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN EN SALUD A CARGO DEL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

(Miles de quetzales)

Subprograma	Presupuesto	Ejecutado y comprometido al 20 de febrero de 1999	Comprometido después del 20 de febrero de 1999
Total	50 260	27 009	11 327
Prevención de emergencia de diarrea y cólera	8 697	3 354	614
Programa de logística y movilización social	7 639	6 091	1 548
Programa nacional de inmunizaciones	6 935	1 327	2 483
Prevención y atención de dengue	6 463	1 749	2 110
Control y tratamiento de enfermedades zoonóticas	4 905		980
Prevención y atención de malaria	4 903	8 051	519
Equipamiento para tratamiento ambulatorio de emergencia	3 400	3 685	125
Rehabilitación de centros y puestos de salud	3 000	100	2 900
Programa Nacional de Comunicación Social en Salud	2 343	2 343	
Prevención y atención de enfermedades de la piel	1 975	309	48

Fuente: *Agenda de los 100 días*, Informes de Coordinación de Medicamentos y de la Subgerencia Administrativa del MSPAS.

Al 9 de febrero de 1999 se habían ejecutado y comprometido 27 millones de quetzales, monto inferior a los recursos disponibles en la Agenda, con avances distintos en cada programa. Fuera de los recursos asignados a la logística y al equipamiento ambulatorio, los programas que han ejecutado mayores fondos son la prevención (eliminación de vectores) y atención de malaria, con 8 millones de quetzales, y la prevención de diarrea y cólera, con 3.3 millones de quetzales. En cambio, la atención del dengue y las enfermedades de la piel no fue tan extensa como se había previsto originalmente en función de los casos detectados en los primeros días. Tampoco se destinaron recursos a la atención de enfermedades transmitidas por los animales. Es probable que el aspecto preventivo haya sido cubierto a través de las medidas sanitarias adoptadas por el MAGA, que incluyeron la cremación de animales muertos, cercos preventivos, ataque de vectores y vacunación.

El programa de inmunización, con uno de los presupuestos más altos, sólo se ejecutó en una quinta parte, y se prevé la continuidad de las campañas. La organización de un mayor número de brigadas y la incorporación de los "vigilantes" comunitarios en salud, así como la capacitación de escolares y militares, permitirán alcanzar mayores niveles de vacunación más allá de las zonas afectadas por el huracán. Eso fortalecería las acciones emprendidas para dar atención en los puntos de encuentro de caminos y los resultados positivos de los retenes sanitarios.

El equipamiento para tratamiento ambulatorio permitió canalizar cuidados fuera de los puestos y centros de salud y dar atención a comunidades rurales aisladas que habitualmente no reciben servicios de salud.

Por último, de los siete centros de salud y 48 puestos rurales dañados por el huracán —principalmente mobiliario y equipo—, el Ministerio de Salud identificó 31 que podrían ser rehabilitados en el marco de la Agenda de los 100 días. A tal fin se destinaron 3 millones de quetzales. Debido en parte al cúmulo de tareas extraordinarias que asumió el sector salud para atender la emergencia, no se habían concluido las licitaciones para iniciar las obras. Entre ellos se encuentra el centro de salud de San Pedro Carchá en el departamento de Alta Verapaz; dado que su equipamiento quedó inhabilitado por la inundación, podría ser reubicado.

3) Meta 3. Agua potable y saneamiento. Dotar de agua potable —y sistemas de desinfección— a las comunidades afectadas, habilitar 75% de los sistemas de agua, acueductos, alcantarillados y letrinas dañados y reconstruir 50% de los destruidos.

El INFOM estableció un plan de contingencia a principios de noviembre con el objetivo de identificar, cuantificar y reconstruir los sistemas de agua potable y saneamiento dañados por el huracán Mitch. Se definió un programa de trabajo en las áreas de ingeniería, gestión social, administrativa, legal, de auditoría interna y de coordinación interinstitucional, con la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, FONAPAZ, FIS, Empresa Municipal de Agua Potable (EMPAGUA), OPS/OMS, UNICEF, ONG y la CONRED. En el terreno se sumaron a las tareas la Comisión Nacional del Agua (México) y los Gobiernos de Holanda y Suiza, a través del PNUD. Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reorientó recursos ya aprobados al INFOM para apoyar las labores de rehabilitación.

De acuerdo con cifras oficiales, el número de sistemas que se dañaron ascendió a 464 y la Agenda se propuso reparar 75% de ellos (348). Al día 9 de febrero se habían rehabilitado 330 (71%), beneficiando a más de 300 000 personas, con una inversión de 7.3 millones de quetzales, la mayor parte financiada por recursos del propio INFOM, ⁴ con el apoyo del MSPAS, la OPS/OMS y la Cruz Roja. Se estima muy factible que, al cumplirse los 100 días, la meta se habrá cubierto.

Para apoyar las tareas de saneamiento y prevención de enfermedades del Ministerio de Salud, el INFOM ha proporcionado materiales de desinfección de agua en ocho regiones del país; estas actividades han contado con recursos de la cooperación internacional por 1.5 millones de quetzales, equivalentes al 77% del total ejecutado en este rubro.

En síntesis, la respuesta ante las necesidades vitales de agua potable ha sido eficaz. La misión de la CEPAL considera que es recomendable dotar al INFOM de un banco de datos y red informática para estar en todo momento al tanto del inventario de la infraestructura, sus actualizaciones, mermas o modificaciones, de modo que, ante la ocurrencia de un desastre, sea mas rápida la identificación y reparación de los daños.

⁴ Véanse INFOM (1999), *Informe Ejecutivo 13*, 1 de febrero, y Gobierno de Guatemala, *Agenda de los 100 días. Avance al 9 de febrero*.

4) Meta 4. Vivienda. Proveer materiales y asistencia técnica al 80% de la población evacuada para que, a través de ayuda mutua y esfuerzo propio, puedan rehabilitar su vivienda. (Véase de nuevo el recuadro 1.)

Las acciones para atender las necesidades de vivienda de la población evacuada han corrido fundamentalmente a cargo de FONAPAZ y de FOGUAVI. La primera institución llevaba a cabo desde hace algún tiempo el Programa Piso-Techo, que consiste en dotar a las familias de los materiales necesarios para construir un piso de cemento, techo de lámina y estructura de madera que daría una base de aproximadamente 18 metros cuadrados para una vivienda mínima y que, en ocasión del huracán Mitch, se ha venido aplicando a las familias damnificadas.

De acuerdo con la Agenda, del total de familias que en su punto máximo se encontraban en albergues (cerca de 11 000), se estableció un total de 5 668 familias que participarían en este programa. Al 9 de febrero, 6 872 familias habían accedido al esquema; la mayor parte pertenece a los departamentos de Guatemala (31% del total), Alta Verapaz (18%), Quiché (10%) e Izabal (10%).

Por otra parte, al 9 de febrero el FOGUAVI había dotado de lotes a 1 857 familias, con una inversión de 16.6 millones de quetzales.⁵ La mayor parte de las familias se ubican en los departamentos de Izabal (56%) y Guatemala (28%).

En suma, se estima que alrededor de 9 000 familias habían recibido algún tipo de apoyo para reparar o reconstruir su vivienda. Hay indicios de que una parte importante de las 2 000 familias evacuadas restantes habrían regresado a sus casas, que estarían en condiciones de ser habitadas.

El aporte del Programa Piso-Techo proporciona una base para una solución habitacional transitoria que habrá de complementarse, entre otros, con servicios. En algunos casos las autoridades municipales han conseguido recursos externos para desarrollar iniciativas inspiradas en Piso-Techo.⁶ A mediano plazo, en el marco de la reconstrucción y de los compromisos de los Acuerdos de Paz, será necesario ejecutar programas para mejorar la infraestructura habitacional, con criterios de mitigación y prevención.⁷

ii) Reconstrucción de daños físicos

1) Meta 5. Escuelas. Habilitar 75% de los edificios escolares dañados y reconstruir 50% de las escuelas destruidas. (Véase de nuevo el recuadro 1.)

⁵ El valor total de estas soluciones habitacionales es de 16 000 quetzales. El gobierno provee 12 000 y los 4 000 quetzales restantes los aporta cada familia, con financiamiento bancario si es requerido. En entrevista con FOGUAVI, se informó que a mediados de mes había 2 107 lotes asignados a otras tantas familias.

⁶ Entrevista con el alcalde de Río Hondo, Zacapa, y visita a comunidades.

⁷ Los Acuerdos de Paz contemplan un presupuesto de alrededor de 290 millones de quetzales en 1999 para el programa de vivienda (1.5% del presupuesto global).

En total se reportaron 311 escuelas afectadas en sus edificaciones, equipos, mobiliario y libros de texto. El 87% de los centros está en el medio rural y 98% corresponde a los niveles de preprimaria y primaria. La población escolar afectada por daños a la infraestructura ascendió a 37 500 alumnos; otros 163 000 resultaron afectados por la destrucción de textos y útiles escolares.⁸

Originalmente se estimó que de las 311 escuelas, sólo 26 habían sido destruidas, pero las inspecciones *in situ* realizadas por los directores departamentales del Ministerio de Educación concluyeron que el número de instalaciones que se deberían reconstruir prácticamente en su totalidad ascendía a 71, pues, aunque no estaban destruidas por completo, los daños estructurales que habían sufrido requerían reparaciones mayores.

Para rehabilitar 75% de los edificios dañados y reconstruir 50% de los destruidos, se asignó al Ministerio de Educación un presupuesto de 51.8 millones de quetzales.⁹ De este monto, el Ministerio entregó 52% al FIS y el resto a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia (SEP), con el fin de que estas instituciones se encargaran de la ejecución de las obras, práctica vigente desde 1996. FONAPAZ también participó en la rehabilitación de 11 escuelas del municipio de San Marcos.

De acuerdo con la información del Ministerio de Educación y del seguimiento de la Agenda, al 9 de febrero se estaban llevando a cabo obras de rehabilitación en 140 escuelas (61% del total) y de reconstrucción en otras 40 (56%). De un presupuesto total de poco más de 51 millones de quetzales, al 9 de febrero se estimaba una ejecución de alrededor de 18 millones, aunque ya se había firmado 93% de los contratos para reconstruir o rehabilitar la totalidad de las escuelas dañadas, trabajos cuya finalización está prevista para mayo de 1999. Asimismo, el Ministerio de Educación considera que al 24 de febrero se habrán terminado las obras de reconstrucción de las escuelas más afectadas, con lo que se rebasaría la meta. (Véase el cuadro 4.)

⁸ Véanse CEPAL (1999), *Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados...*, op. cit. y Ministerio de Educación (1999), *Informe Plan de los 100 días*, febrero de 1999.

⁹ A fines de noviembre se había estimado un presupuesto de 60.1 millones de quetzales.

Cuadro 4

REHABILITACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE ESCUELAS.
AVANCE DEL PROGRAMA

Concepto	Total	FIS/SEP		
		Escuelas que deben rehabilitarse (daño menor)	Escuelas que deben reconstruirse (daño mayor)	FONAPAZ (otras escuelas)
Número de escuelas dañadas	311	229	71	11
Metas				
Escuelas a rehabilitar/reconstruir	207	172 (75%)	35 (50%)	...
Inversión programada (miles de quetzales)	51 006.6	33 497.0	16 853.6	656.0
Avance al 9 de febrero				
Escuelas rehabilitadas/reconstruidas		140 (61%)	40 a/ (56%)	En ejecución
Inversión ejecutada (miles de quetzales)	18 049.0	9 384.4	8 664.5 b/	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Educación.

a/ Incluye 3 escuelas rehabilitadas por FONAPAZ.

b/ Ejecución programada para el 24 de febrero.

2) Meta 6 . Reposición de textos y pupitres. Reponer el 100% de los libros de texto escolares y pupitres dañados. (Véase de nuevo el recuadro 1.)

Las inundaciones de numerosos centros escolares causaron la destrucción de decenas de miles de libros de texto y daños al mobiliario y equipos. Aunque el ciclo lectivo de 1998 había concluido, se encontraba almacenado material bibliográfico en las instalaciones.

El propio Ministerio de Educación se ha encargado de la adquisición y repartición de mobiliario escolar y libros de texto. Para la adquisición de pupitres, textos escolares y material educativo, se asignaron 13.8 millones de quetzales que a mediados de febrero se habían ejecutado en su totalidad. A fines de enero se habían entregado a los centros escolares afectados 567 800 de un total de 700 000 textos escolares (81%) y cerca de 29 000 pupitres (45% del total a entregar). De acuerdo con el Ministerio de Educación, es muy factible que a fines de febrero se complete la entrega del material restante, lo que permitiría cumplir cabalmente la meta. El ciclo escolar 1999

comenzó a mediados de enero pasado y es importante mencionar que las actividades transcurren sin mayores contratiempos, aun a pesar de que no se ha rehabilitado el 100% de las escuelas afectadas. Vale destacar que el propio Ministerio contrató los servicios de una auditoría externa para vigilar el manejo de los fondos.

En conversaciones con varias decenas de directores de escuelas del departamento de Zacapa, se señaló el problema estructural de falta de libros para todos y cada uno de los niños, la precariedad de las instalaciones de algunas escuelas, la falta de espacio para el divertimiento de los escolares y la ubicación de las escuelas en sitios de riesgo. Estos temas habrían de ser prioritarios a la hora de establecer los proyectos del programa de reconstrucción.

Con respecto a las propuestas de acción, el Ministerio de Educación ha señalado: i) la necesidad de incorporar la variable vulnerabilidad en los programas de inversión de la red educativa; ii) incluir el tema de los desastres naturales en los programas de organización comunitaria; iii) identificar y equipar escuelas que se utilizarían como albergues en caso de emergencias, y iv) formular un plan de contingencia de protección civil escolar con identificación de programas, proyectos y actividades.

3) Meta 7. Carreteras y puentes. Habilitar 100% de las carreteras y puentes de la red vial primaria asfaltada y poner en funcionamiento la red vial secundaria dañada.

De acuerdo con la Agenda, a esta meta se asignó inicialmente un presupuesto total de 421.8 millones de quetzales —que posteriormente se ajustó a la baja— y se establecieron 582 proyectos que desarrollarían diversas entidades. Al Ministerio de Comunicaciones, Transportes, Obras Públicas y Vivienda (MCTOPV) le correspondió ejecutar el 42.6% del monto total, al FIS el 29%, al Ministerio de la Defensa Nacional el 16.5% y a la SEP el 11.9%. Aunque a la fecha quedan recursos por ejecutar, la rehabilitación de puentes y carreteras es plena, por lo que se ha cumplido la meta. Los recursos pendientes son para obras que se están realizando, pero que no impiden el paso por los puentes y carreteras afectados por el huracán.

Se asignaron 160 millones de quetzales para habilitar la red de carreteras pavimentadas y no pavimentadas y los puentes a cargo del MCTOPV durante los 100 días de la Agenda. De este monto, el 49% corresponde a reparaciones de la red vial pavimentada, 26% a la no pavimentada, 14% a puentes y 11% a supervisión de proyectos. Al 10 de febrero se habían realizado obras por un monto de 141.8 millones de quetzales, lo que equivalía al 89% del total. (Véase el cuadro 5.) Es importante señalar que en todo este período las empresas constructoras han participado en la rehabilitación sin paga, lo que muestra la estrecha colaboración con el Ministerio.

Las mayores inversiones se localizan en los caminos de Izabal y Alta Verapaz y en los tramos de las vías siguientes: CA 09, Guatemala-Escuintla; CA 01E, Guatemala-San Cristóbal Frontera; CA 14, Purhulá-Cobán; RD IZB 03, Mariscos-El Rico; RD QUE 09, Acceso a Aguas Amargas, y RD SOL 04, Panajachel Santa-Catarina Palopó. En los puentes la mayor inversión se dirigió a la reparación del Puente Jones, departamento de Zacapa (4.5 millones de quetzales).

Por otra parte, el Ministerio ha iniciado una serie de trabajos complementarios que suman un total de 77.2 millones de quetzales. Se trata principalmente de dragado de ríos y canales,

reparación de maquinaria utilizada en los trabajos de rehabilitación, reconstrucción de puentes de ferrocarril y construcción de bordas para protección de áreas de cultivo.

Cuadro 5

AVANCE EN LAS REPARACIONES DE LA RED PAVIMENTADA, NO PAVIMENTADA
Y PUENTES A CARGO DEL MINISTERIO DE COMUNICACIONES,
TRANSPORTES, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

Descripción	Inversión programada (miles de quetzales)	Inversión ejecutada (miles de quetzales) a/	Porcentaje de avance	Número de kilómetros
Total	160 000.0	141 773.2	89	492.2
Red vial pavimentada	78 410.4	69 608.5	89	216.7
Red vial no pavimentada	41 297.8	36 517.6	89	269.4
Puentes	22 797.5	20 252.3	89	6.1
Supervisión de proyectos	17 494.2	15 394.9	88	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda, *Obras Plan de los 100 días*, 10 de febrero de 1999; y Gobierno de Guatemala, *Agenda de los 100 días. Avance al 9 de febrero de 1999*.

a/ Cifras al 10 de febrero de 1999.

La misión de la CEPAL recorrió la carretera CA9, que sufrió derrumbes y daños importantes a consecuencia de Mitch. Se pudo constatar que el tramo de la ciudad de Guatemala a Zacapa está completamente rehabilitado y se sigue trabajando en el mantenimiento de la carretera. El puente Jones, cuyos terraplenes de acceso se derrumbaron ante la fuerza de la corriente del río, está totalmente rehabilitado. De acuerdo con el MCTOPV, las obras de rehabilitación se han emprendido con criterios de prevención y mitigación, lo que supondría una mayor resistencia ante eventuales emergencias.

El FIS se está encargando de ejecutar proyectos de reparación y rehabilitación de caminos y puentes que suman un total de 122 millones de quetzales. Teniendo en cuenta las obras cuyo avance se pudo documentar, se calcula que a principios de febrero se habían ejecutado 37.2 millones de quetzales (41.8% del total de estas obras; véase el cuadro 6).

En cuanto a los proyectos a cargo del Ministerio de la Defensa y de la Secretaría Ejecutiva, no se tiene información disponible pero, de todas formas, no era esencial para concluir que esta meta ha sido cumplida con eficacia. Hacia el futuro, quedan por completar las obras que están en marcha, la reconstrucción de obras más aisladas, como puentes colgantes y, desde una perspectiva más amplia, sería útil hacer un diagnóstico de los factores de riesgo que amenazan actualmente a los caminos y puentes del país. Es factible que, teniendo en cuenta criterios de prevención y mitigación, sea necesario reubicar puentes y rediseñar o reforzar algunas carreteras.

Cuadro 6

AVANCE EN LAS REPARACIONES DE CAMINOS DE ACCESO
Y PUENTES PEQUEÑOS A CARGO DEL FIS

Descripción	Inversión programada (miles de quetzales)	Inversión ejecutada a/ (miles de quetzales)	Avance (porcentaje)
Total	122 205.0		
Caminos de acceso	56 127.2	24 105.4	43.0
Puentes pequeños y bóvedas	32 942.2	13 096.1	39.8
Otros caminos y puentes	33 135.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo de Inversión Social y del *Programa de Reconstrucción*.

a/ Cifras al 8 de febrero de 1999.

4) Meta 8. Electricidad. Restablecer el servicio de electricidad en las áreas afectadas y normalizar el funcionamiento de las centrales hidroeléctricas dañadas. Se destinaron a este objetivo 31.3 millones de quetzales.

Esta meta se ha cumplido prácticamente en su totalidad. La interrupción del servicio de energía eléctrica en varios departamentos y poblaciones fue de muy corta duración. Los eventos más frecuentes que ocasionaron la indisponibilidad de líneas y redes de distribución fueron deslaves y socavamientos en la base de las estructuras; socavamientos en los patios de las subestaciones; derrumbes de estructuras; daños en postes, líneas, fusibles y transformadores; caída de árboles y ramas sobre las instalaciones.¹⁰

La recuperación parcial de las redes de distribución se llevó a cabo durante las tres primeras semanas de noviembre, de tal suerte que al finalizar ese período estaba prácticamente normalizado el suministro. Esto se logró gracias a un gran esfuerzo por parte del personal involucrado y a la coordinación interinstitucional, que posibilitó la cooperación entre las distintas empresas que atienden la distribución en el país.

En el área de transmisión, dos torres fueron afectadas por Mitch; una se cayó y otra se descabezó por la caída de la primera. Ambas se han reparado provisionalmente y se está gestionando el pago del seguro (cada torre tiene un valor de 80 000 dólares). Otros daños menores se repararon en tres días.

¹⁰ Véase CEPAL (1999), *Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados...*, op. cit.

Los problemas registrados en la generación se derivaron del gran incremento en el caudal de los ríos y del azolvamiento producido en los cauces, situación que limitó la capacidad de las obras de conducción de las aguas y redujo sustancialmente la producción en varias centrales hidroeléctricas (no obstante estar vertiendo los embalses).

Las hidroeléctricas dañadas fueron Los Esclavos, Río Hondo y Chixoy. En la primera se están resolviendo los problemas relacionados con el azolvamiento del embalse, la bocatoma y los desarenadores; de acuerdo con el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), la planta estará funcionando normalmente a fines de febrero de 1999. En cualquier caso, su falta de operación no tiene ningún efecto de importancia, pues su capacidad es pequeña (20 MW). En cuanto a Río Hondo, los daños fueron mayores; la casa de máquinas se inundó, con lo cual esta central permanecerá fuera de operación varios meses, aunque tampoco alterará la oferta, pues es de sólo 3 MW. En Chixoy (300 MW) no se reportaron daños físicos; sin embargo, esta central vio limitada su capacidad de producción algunos días, dado que se elevó sustancialmente el nivel en el desfogue, llegando casi a la cota de las turbinas.

En síntesis, el servicio de distribución de energía eléctrica quedó normalizado mucho antes de los 100 días y la rehabilitación de las centrales hidroeléctricas está muy avanzada; en este sentido, lo más importante es que la oferta no ha sido afectada, pues las instalaciones dañadas son de muy baja capacidad.

iii) Recuperación y desarrollo de la capacidad productiva del país. Por sus características y necesidades, el cumplimiento de este objetivo se plantea a mediano y largo plazo. Su ejecución se extiende, en una primera fase, en el marco de la Agenda de los 100 días, y posteriormente en la agenda de reconstrucción.

Para recuperar las oportunidades de producción y empleo en las áreas afectadas, la Agenda de los 100 días dio prioridad a acciones inmediatas de atención al sector agrícola, el más dañado de los sectores productivos. Se refieren en particular a la rehabilitación de la infraestructura de riego y de tierras en las vegas de los ríos, así como a la dotación de herramientas e insumos a pequeños productores y, en general, créditos para la producción. Incluye también programas complementarios de generación de empleo temporal en las zonas de agricultura comercial; se prevé que la producción de banano se estabilizará a partir de septiembre. En otros aspectos, que rebasan el período de la Agenda, se evaluaron los daños en el medio ambiente, se fortalecerá la capacidad de prevención y se reconstruirá la economía.

1) Meta 9. Infraestructura de riego. Apoyar la producción agrícola y el empleo rural del país, rehabilitando 22 unidades de riego, 50 sistemas artesanales de riego y 100 pequeñas unidades de riego que fueron afectadas por Mitch.

Dado el tipo de daño que provocó Mitch y la época del ciclo agrícola, los esfuerzos se centraron en recuperar las condiciones para la producción de cultivos de riego, principalmente en el oriente, el norte y la costa sur del país. Además de proporcionar empleo en las zonas secas, estos cultivos mantienen la oferta de alimentos cuyos precios se elevan ante la escasez.

De las 29 unidades de riego del país, 22 sufrieron daños, se rehabilitaron 20 y estaban en proceso las dos restantes. Entre las obras concluidas se incluye “La Fragua”, en Zacapa, el sistema más grande del país. Se empleó maquinaria pesada para rehabilitar las tomas que quedaron cubiertas. La ejecución del programa corrió a cargo del FIS y el financiamiento provino del MAGA.

Cuadro 7

AVANCE EN REHABILITACIÓN DE LA
INFRAESTRUCTURA DE RIEGO

Tipo de riego	Meta física programada (unidades)	Unidades habilitadas
Unidades de riego	22	20
Sistemas artesanales comunales	50	99
Pequeñas unidades	100	75

Fuente: MAGA y Gobierno de Guatemala, *Agenda de los 100 días*.
Avance al 9 de febrero de 1999.

En cuanto al número de sistemas artesanales y de unidades pequeñas, la información es incompleta. Sin embargo, las evaluaciones disponibles indicaban que se registraron desperfectos en 199 y 139 instalaciones, respectivamente.¹¹ La meta de reparación de las bocatomas en los ríos fue superada en el caso de los sistemas artesanales debido, en parte, al interés mostrado por los pequeños productores. Se trata de sistemas de baja tecnología en donde los canales no están revestidos. El programa proporcionó materiales y asistencia técnica. En las unidades pequeñas se encuentran productores que utilizan agua de pozos, cuyo equipo de bombeo se averió.

La inversión programada originalmente para esta meta era de 27 millones de quetzales, de los cuales se estima se ejecutaron 6.9 millones con un cumplimiento de 90%, 75% y 198% de la obra física en unidades grandes, sistemas artesanales y pequeñas unidades, respectivamente. El excedente de recursos fue aplicado a la recuperación de tierras, que tenía un presupuesto bajo, y a programas complementarios en la etapa de reconstrucción. Estos incluyen muros de contención para proteger poblados y tierras agrícolas de las crecidas recurrentes de los ríos.

Cabe destacar que las labores de recuperación propiciaron la asociación de usuarios de algunos ríos, lo cual les permitirá organizar mejor su uso y prepararse para recibir la transferencia de los sistemas. Por otra parte, Mitch contribuyó a revalorizar la agricultura de ribera, los sistemas de riego en pie de monte y a enfatizar la importancia del manejo adecuado que hagan los productores de los recursos en las microcuencas.

¹¹ Gobierno de Guatemala (1998), *Agenda de los 100 días*. Avance al 14 de diciembre.

2) Meta 10. Tierras agrícolas. Rehabilitar 1 000 hectáreas de los terrenos afectados por el huracán en posesión de los pequeños y medianos productores.

Siguiendo el mismo principio —aprovechar el ciclo agrícola que requiere el riego—, la rehabilitación de las tierras de pequeños y medianos productores, afectadas por el huracán, se enfocó hacia terrenos localizadas en las vegas de los ríos y que quedaron cubiertas con piedras, arena y otros materiales. Se eligieron tierras cuya capa vegetal era recuperable con una inversión relativamente baja, dado que se trata de tierras de uso intensivo, sobre todo en las márgenes del río Motagua. Se llevaron a cabo obras en los departamentos de El Progreso, Zacapa, Izabal sur, Chiquimulas y, en menor medida, en Santa Rosa y Escuintla.

La meta original de recuperar 1 000 hectáreas en los 100 días posteriores a Mitch, con un presupuesto de 6.9 millones de quetzales, fue superada ampliamente. Al 9 de febrero el programa había rehabilitado 4 865 hectáreas y una buena parte ya estaba en producción. De acuerdo con la información del MAGA, eso fue posible gracias a la disponibilidad de maquinaria pesada (se llegaron a movilizar 60 retroexcavadoras y tractores) y a la reducción de costos unitarios por el volumen de la operación. El gasto ejecutado fue de 9.7 millones de quetzales. Influyó también el compromiso de los productores de cultivar las tierras inmediatamente después.

La recuperación de tierras en la zona bananera depende de las tres grandes empresas productoras que ahí operan. Sin embargo, para contribuir a reducir la pérdida de fuentes de trabajo, el gobierno ha proporcionado su apoyo, que se examina en el apartado de empleo.

Los pequeños productores que sufrieron daños en sus cultivos en otras zonas, en la ribera del Polochic o la Costa sur, recibieron apoyo con aperos de labranza e insumos para recuperar sus sembradíos. También se beneficiaron grupos de pequeños productores de secano. Cabe recordar que entre las familias rurales de los departamentos con mayor incidencia de la pobreza y afectados por el huracán, la demanda de recursos, proyectos y asistencia técnica para la producción o empleos no agrícolas es muy amplia. Por ello, su inclusión en el programa de reconstrucción será muy beneficioso para el desarrollo de sus comunidades.

3) Meta 11. Medio ambiente y prevención. Evaluar y atender los daños ambientales causados por el huracán y mejorar el plan orientado a fortalecer la capacidad de prevención.

Esta meta es muy amplia, ya que abarcaría, entre otros, el impacto oceánico sobre la geodinámica litoral y los ecosistemas litorales, y el impacto de las lluvias sobre suelos, recursos hídricos, bosque, áreas protegidas y fauna, así como en los asentamientos humanos.

De ellos, el efecto más grave se produjo en el área del lago Amatitlán.¹² Las acciones de mitigación incluyeron recolección de basura, construcción de gaviones, escombros de áreas, limpieza de drenajes, programa de reforestación, construcción de bordas, excavación de canales y un estudio hidrogeológico. El monto de la inversión ejecutada es de 6 millones de quetzales.

¹² Véase CEPAL (1999), *Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados...*, op. cit.

La vulnerabilidad del área hizo patente la necesidad de regular y planificar el crecimiento de los asentamientos humanos y sus servicios.

En lo referente a la prevención de daños al medio ambiente, surgen preocupaciones compartidas entre varias entidades del sector público y de la sociedad, con diferente grado de precisión y de propuestas de solución. Al respecto conviene tener presente el esfuerzo que los organismos regionales especializados —con el apoyo técnico y financiero bilateral y multilateral, en los que participan los representantes de los gobiernos— están haciendo para establecer un sistema de información ambiental regional, para que en cada país se lleve a cabo una evaluación detallada del impacto ambiental del huracán, y para implementar un sistema de supervisión, alerta temprana y prevención de desastres, así como un esquema de gestión integral de cuencas compartidas.

4) Meta 12. Recuperación económica y empleo. Apoyar las acciones para la reactivación de la economía y la generación de empleo en las áreas rurales afectadas, así como coordinar al sector público y privado para diseñar el Programa Nacional de Recuperación y Desarrollo de la Capacidad Productiva del país.

Para propiciar la recuperación de la agricultura y la ganadería, con apoyo del MAGA, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) abrió una línea de crédito de 50 millones de quetzales que podría beneficiar a cerca de 2 000 pequeños productores con terrenos de hasta 7 manzanas. El monto máximo es de 30 000 quetzales, que se otorga en condiciones favorables (8% de tasa de interés y un plazo de hasta cinco años para pagar). Contempla un período de gracia variable. Al 9 de febrero estaban ya comprometidos 24 millones de quetzales.

Por otra parte, el gobierno está apoyando la reconstrucción de la infraestructura dañada en las plantaciones de banano. Es necesario reparar y construir 40 y 43 kilómetros de bordas, respectivamente, a un costo estimado de 50.8 millones de quetzales. También se precisa construir y reparar caminos y puentes a 68 km a un costo de 5.5 millones de quetzales. Del total (56.3 millones de quetzales), se ha solicitado al gobierno que aporte 37 millones de quetzales, que representan 65% de la reparación total de la infraestructura.

b) El Programa de Empleo Emergente

Como se ha anotado, para dar apoyo a las familias damnificadas se crearon programas de empleo temporal bajo la modalidad de alimentos por trabajo. Incluye actividades vinculadas con la reconstrucción de infraestructura básica, saneamiento ambiental, red vial, vivienda y riego.

Adicionalmente, se organizó un programa de empleo dirigido en particular a la zona bananera. El efecto del huracán Mitch en las plantaciones del país causó un impacto inmediato en el empleo de unas 10 000 personas, de las cuales se calcula que 40% son mujeres que participan en actividades de limpieza, selección y empaque. A raíz del fenómeno, se produjo una corriente migratoria hacia otras zonas del país. En vista de lo anterior, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MTPS), en coordinación con FONAPAZ, el PMA, organizaciones de trabajadores y

gobiernos municipales, inició la ejecución del Programa de Empleo Emergente a fines de noviembre de 1998, poniendo especial atención en la mujer trabajadora.¹³

Los objetivos del programa son: i) asistir a 5 000 trabajadores con cesantía temporal o definitiva en los municipios de la zona bananera: Morales, Los Amates y Puerto Barrios, y ii) incorporar a los trabajadores cesantes de las compañías bananeras al programa de empleo emergente temporal, que les garantice un salario mínimo aproximado de 600 quetzales, y a la vez les permita reconstruir la infraestructura social y productiva de la zona. El MTPS gestionó recursos del gobierno federal por 5 millones de quetzales para la compra de alimentos; las actividades se desarrollan en coordinación con la Asociación de Productores de Banano y el Ministerio de Agricultura.

En el marco del esquema de alimentos por trabajo, los trabajadores beneficiados reciben maíz, frijol, arroz, sal, aceite de cocina, cal viva, bienestarina y azúcar. El valor de estos productos asciende a 350 quetzales mensuales; el resto (250 quetzales) lo cubren las compañías bananeras (COBSA, BANDEGUA y COBIGUA), que también se encargan de la distribución de los alimentos. A la fecha se han incorporado 3 100 familias y se prevé que en las próximas semanas se completen las 5 000 que establece el programa. Las labores que están desempeñando los trabajadores han consistido en la limpieza de las viviendas afectadas, y se está iniciando la reconstrucción de los canales de riego de las plantaciones.

Además de este programa, el MTPS está por organizar cuatro ferias de empleo en 1999. El propósito es facilitar el encuentro de la oferta y la demanda de empleo en un mismo sitio, de modo que los procesos de reclutamiento, selección y contratación sean más ágiles y eficientes. Se prevé que a cada evento concurren un promedio de 75 empresas y que se generen unos 3 000 empleos. Si bien la oferta será todavía insuficiente, se espera que este mecanismo contribuya a la reactivación del empleo y de la actividad productiva.

En el diseño del Programa Nacional de Recuperación y Desarrollo de la Capacidad Productiva, que tratará de fomentar la coordinación de los sectores público y privado, se podrá propiciar la participación de la sociedad a través de los comités y consejos de desarrollo.

En el recuadro 2 se presenta de forma resumida la evaluación del grado de cumplimiento de las 12 metas de la Agenda.

¹³ Véase Ministerio del Trabajo y Previsión Social (1998), *Programa de Empleo Emergente*, 24 de noviembre.

Recuadro 2

GUATEMALA: EVALUACIÓN DE LAS METAS DE LA AGENDA DE LOS 100 DÍAS AL 9 DE FEBRERO DE 1999

Área/Meta	Indicadores de daños y programación	Resultados	Observaciones
I. Normalizar las condiciones de vida de la población damnificada			
1. Seguridad alimentaria. Canalizar alimentos, medicinas, agua potable y otros artículos básicos a personas en albergues, hogares temporales y a la población damnificada, para garantizar su seguridad alimentaria.	Población damnificada: 106 000 Población en albergues al 13 de noviembre: 54 725 Inversión programada: 26.6 millones de quetzales	Inversión estimada en alimentación en albergues: 3.8 millones de quetzales Otra inversión ejecutada en apoyo a albergues: No aplica Inversión estimada en alimentos por trabajo: 7.8 millones de quetzales, que benefició a 6 500 familias durante dos meses	La población en albergues disminuyó a cerca de 800 personas al 9 de febrero en cuatro departamentos. El aporte de alimentos evitó hambruna. Habrá que dar atención a situaciones de desnutrición.
2. Atención de salud. Cubrir a población en riesgo de brotes epidémicos con vacunas, atención y prevención de diarreas y cólera, malaria y dengue, así como afecciones de la piel. Rehabilitar la red de servicios de salud.	Inversión programada MSPAS: 50.3 millones de quetzales	Inversión ejecutada y comprometida: 28.9 millones de quetzales Inversión comprometida después del 20 de febrero: 11.3 millones de quetzales Se logró controlar los brotes epidemiológicos y atender zonas rurales aisladas Obras de rehabilitación de 31 centros de salud: en licitación	La rehabilitación de los centros y puestos de salud en la fase de licitación será ocasión para considerar la reubicación de algunos de ellos en situación de riesgo. La cooperación internacional con especialistas y equipo fue de gran valía.
3. Agua potable y saneamiento. Agua potable para comunidades afectadas, habilitar 75% de los sistemas de agua, acueductos, alcantarillados y letrinas dañados y reconstruir 50% de los destruidos.	Inversión programada: 43.7 millones de quetzales Sistemas dañados: 464 A reparar: 348	Inversión en reparación: 7.3 millones de quetzales Rehabilitados: 330 sistemas, beneficiando a más de 300 000 personas Desinfección de agua	La rehabilitación de los sistemas de agua potable y alcantarillado continuaba. Hacen falta sistemas y equipos de comunicación y de información más eficientes.
6. Rehabilitación de viviendas. Proveer materiales y AT al 80% de la población evacuada para que, a través de ayuda mutua y esfuerzo propio, rehabiliten su vivienda.	Inversión programada: 25.5 millones de quetzales Familias beneficiadas: 5 668	Inversión Programa Piso-Techo para 6 872 familias: 24.1 millones de quetzales Inversión FOGUAVI para 1 857 familias: 16.6 millones de quetzales	El Programa Piso-Techo proporciona una base mínima. Como solución transitoria, requiere un complemento en el futuro y mejorar la infraestructura.

/Continúa

Cuadro 8 (Continuación)

Área/Meta	Indicadores de daños y programación	Resultados	Observaciones
II. Reconstrucción de daños físicos			
4. Escuelas. Habilitar el 75 % de las escuelas dañadas y reconstruir el 50 % de las escuelas destruidas.	Inversión programada: 60.1 millones de quetzales Escuelas dañadas: 311 Total a habilitar: 229 Meta: 172 A reconstruir: 71 Meta: 35	Inversión ejecutada: 18 millones de quetzales Inversión comprometida: El resto	El 93 % de los contratos para la ejecución de las obras están firmados; se prevé que en mayo estarán rehabilitadas todas las escuelas.
5. Libros de texto y pupitres. Reponer los libros de texto y pupitres dañados.	Inversión programada: 13.8 millones de quetzales Libros: 700 000 Pupitres: 64 500	Inversión realizada: 13.8 millones de quetzales Libros de texto entregados: 567 800 libros Pupitres: 29 000	No se han interrumpido clases a pesar de que aún no se había habilitado totalmente el 100 % de las escuelas.
7. Carreteras y puentes. Habilitar 100 % de las carreteras y puentes de la red vial primaria asfaltada y poner en funcionamiento la red vial secundaria dañada.	Inversión programada total: 421.9 millones de quetzales MCTOPV: 180 millones de quetzales FIS: 122 millones de quetzales Secretaría Ejecutiva: 50 millones de quetzales Ministerio de Defensa: 69 millones de quetzales	Inversión ejercida a la primera semana de febrero de proyectos documentados: MCTOPV: 142 millones de quetzales (89%) FIS: 37 millones de quetzales (42%)	Las comunicaciones terrestres están totalmente rehabilitadas en red primaria. Ayudó la presencia de constructores en sitios afectados. Continúan obras en puentes, caminos y dragado de ríos que no obstruyen la circulación. Para el futuro se requiere identificar puentes en sitios vulnerables.
8. Electricidad. Restablecer servicio de electricidad en áreas afectadas y normalizar funcionamiento de hidroeléctricas dañadas.	Inversión programada: 31.3 millones de quetzales	Los servicios se restablecieron mucho antes de los 100 días; las hidroeléctricas funcionan normalmente	Existen proyectos por 333 millones de dólares que garantizan la oferta de electricidad en el mediano plazo.

/Continúa

Cuadro 8 (Conclusión)

Área/Meta	Indicadores de daños y programación	Resultados	Observaciones
III. Recuperación y desarrollo de la capacidad productiva			
9. Infraestructura de riego. Rehabilitación de 22 unidades de riego, 50 sistemas artesanales de riego y 100 pequeñas unidades de riego afectadas.	Inversión programada: 27.1 millones de quetzales Reprogramación: 29 millones de quetzales (reprogramación incluida en la inversión de riego)	Inversión ejecutada: 6.8 millones de quetzales Unidades rehabilitadas: 20 Sistemas artesanales rehabilitados: 99 Pequeñas unidades rehabilitadas: 76	La rehabilitación del riego permitirá aprovechar el ciclo de producción de verano. Quedarán unidades por rehabilitar, ya que se estima fueron dañados 199 artesanales y 139 pequeñas unidades.
10. Rehabilitación de tierras agrícolas. Rehabilitar 1 000 ha de los terrenos afectados en posesión de pequeños productores.	Inversión programada: 6.9 millones de quetzales	Inversión ejecutada: 9.7 millones de quetzales Hectáreas rehabilitadas: 4 865 Programas complementarios: Dotación de aperos de labranza e insumos y acciones fitozoosanitarias	La disponibilidad de equipo y el volumen de la acción redujo costos y permitió rebasar la meta de tierras rehabilitadas. Queda un gran esfuerzo para recuperar y mejorar condiciones de terrenos hasta ahora de difícil acceso.
11. Daño ambiental y prevención. Evaluar y atender daños ambientales y mejorar el plan para fortalecer capacidad de prevención.	Inversión programada: No aplica	Acción ejecutada: Mitigación alrededor del lago de Amatitlán, por 7 millones de quetzales Evaluación del daño medioambiental: En proceso	Se tiene prevista la cooperación regional para la evaluación ambiental con el apoyo técnico de organismos internacionales.
12. Reconstrucción de la economía y generación de empleo. Apoyar la reactivación de la economía y la generación de empleo en áreas rurales; coordinar a sectores público y privado para el diseño del Programa Nacional de Recuperación y Desarrollo de la Capacidad Productiva.	Inversión programada; 14.7 millones de quetzales	Financiamiento agrícola: 50 millones de quetzales Comprometido: 24.2 millones de quetzales El programa de empleo temporal en la zona bananera actualmente beneficia a 3 100 familias, que reciben alimentos por trabajo	La economía se recupera paulatinamente, aunque será inevitable una desaceleración del producto en 1999. Pronto se espera la incorporación de 1 900 trabajadores al programa de empleo temporal. El MTPS organizará ferias para crear unos 3 000 empleos. El diseño del Programa Nacional de Recuperación será oportunidad para incorporar la participación de la sociedad a través de los comités y consejos de desarrollo.

III. LA RECONSTRUCCIÓN Y EL PROCESO DE PAZ: DOS TAREAS COMPLEMENTARIAS

En este apartado se aborda la relación entre las tareas de reconstrucción y los acuerdos de paz, desde un enfoque de complementariedad y fortalecimiento mutuo. La misión de la CEPAL considera que el proceso de reconstrucción representa una oportunidad para consolidar la paz y avanzar en la solución de problemas sociales graves, como la pobreza extrema, la destrucción del ambiente y el déficit de vivienda. Para ubicar el contexto económico en el que esta gran tarea se desarrollará, se presenta inicialmente un breve recuento de la coyuntura que vive el país en 1999, en el que se anticipan tensiones tanto económicas como extraeconómicas.

1. El escenario económico en 1999

El presente año se vislumbra complejo en la medida en que se anticipa una desaceleración del crecimiento, lo que provocará presiones en el plano fiscal. Asimismo, las dificultades por las que atraviesa el sector bancario han generado cierta incertidumbre en los agentes. La celebración de elecciones presidenciales hacia el fin del ejercicio y el menor dinamismo del comercio mundial son factores que añaden volatilidad al escenario económico interno en 1999.

Para 1999 las autoridades prevén un crecimiento de 3.9% del producto interno bruto (PIB), ligeramente menor al estimado antes de Mitch (4.2%). La desaceleración se debe principalmente al impacto negativo del huracán sobre la cuenta de comercio exterior de bienes, ya que se estiman mermas en las exportaciones por 40 millones de dólares, debidas en parte a la disminución en los precios de los principales productos de exportación; se calcula una reducción de 5% en el valor de las exportaciones de café, 20% en las exportaciones de banano y 5% en las exportaciones no tradicionales.¹⁴ A este efecto se añadiría el aumento esperado en las importaciones, a consecuencia de las necesidades del proceso de reconstrucción, presionando así el desequilibrio del sector externo.

Es de esperar que el menor ritmo de actividad económica incidirá en los ingresos tributarios, lo que, aunado a necesidades extraordinarias de gasto público para la rehabilitación del país, ocasionaría una ampliación del déficit fiscal, de 1.7% en 1998 a 2.6% en 1999 (la previsión para 1999 antes de Mitch era de 1.6%). El gasto público podría aumentar de 12% del producto en 1998 a 12.9% en 1999. Se calcula que la inflación oscilaría entre 6% y 7%, aunque podría ser mayor de continuar la depreciación del quetzal.

El escenario anterior significaría una carga tributaria bruta de alrededor de 9.6% (9% neto), cifra virtualmente igual a la de 1998 y por debajo de la meta consagrada en los Acuerdos de Paz, que asciende a 10.3%. Entonces, la estrechez de los recursos fiscales podría ocasionar alguna tensión en la ejecución del gasto público.

¹⁴ Véase CEPAL (1999), *Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados...*, op. cit.

En caso de materializarse una tendencia al deterioro de las cuentas del balance de pagos, Guatemala podría verse obligada a recurrir a un crédito de contingencia con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Para ello, un requisito indispensable sería establecer un marco macroeconómico con metas de desempeño, especialmente en vista de las tensiones fiscales y financieras que atraviesa el país. Dicho marco debería observar el cumplimiento de los gastos consagrados en los Acuerdos de Paz, manteniendo el equilibrio macroeconómico y la carga tributaria neta en un nivel al menos igual al de 1998 (9.3%). Independientemente de que haya acuerdo con el FMI, se debe insistir en la necesidad de complementar el proceso de paz con la reconstrucción, incluso en el caso de que los recursos con que se cuente sean escasos.

2. La reconstrucción y los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz y el programa de reconstrucción deben complementarse y apoyarse mutuamente, no plantearse como un dilema. En tal sentido, el gobierno ha manifestado que debe elaborarse un plan para conciliar y supervisar la ejecución simultánea de ambos programas.¹⁵

En esta sección se presentan algunas consideraciones acerca de la relación entre el programa de reconstrucción y los Acuerdos de Paz. Como se ha sostenido en páginas anteriores, existe espacio para que ambos procesos se complementen. Si bien el escenario económico y político de 1999 se vislumbra complejo, una perspectiva armonizada coadyuvaría a reducir las tensiones que puedan presentarse en el futuro cercano.

Para que la reconstrucción contribuya al fortalecimiento de la paz y a resolver problemas estructurales del país, es necesario abordarla de tal forma que, en su ejecución, se compatibilicen las mayores necesidades de gasto público con las restricciones presupuestarias derivadas de la posible reducción del ritmo de crecimiento económico en 1999 respecto del utilizado para la formulación del presupuesto, y que considere las prioridades del gasto y la inversión en los sectores sociales, la infraestructura, la protección y preservación del medio ambiente, el ordenamiento y la gestión territorial, el empleo y la protección laboral, con la participación de la sociedad a través de las diversas instancias contempladas a tal fin.

Entre las áreas y sectores que, por su naturaleza, podrían reforzar las sinergias de la reconstrucción y la paz cabe citar los siguientes:

- a) Incremento de la cobertura de los servicios de salud, fortalecimiento de la salud preventiva y saneamiento ambiental (agua segura y manejo de desechos).
- b) Educación (infraestructura dañada y equipamiento).
- c) Empleo temporal, vigencia efectiva de la legislación laboral, combate a la pobreza extrema.
- d) Desarrollo rural, recuperación agropecuaria, seguridad alimentaria, crédito agrícola para pequeños productores.

¹⁵ Véase Gobierno de Guatemala (1998), *Programa de reconstrucción*, diciembre.

e) Preservación del medio ambiente y manejo de recursos naturales.

f) Reasentamientos humanos, ordenamiento y gestión territorial, planificación urbana, vivienda adecuada y servicios.

g) Organización de las poblaciones para la prevención de desastres y participación en los planes locales de desarrollo integral.

IV. DIRECTRICES PARA UN PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN ¹⁶

1. Importancia de la perspectiva de desarrollo sostenible, prevención y mitigación

Las acciones emprendidas para la reconstrucción del país deben tener en cuenta criterios de prevención y mitigación de desastres. A diferencia de la etapa de emergencia y, en alguna medida, la de rehabilitación, que por su naturaleza deben ejecutarse necesariamente con gran celeridad, la etapa de reconstrucción amerita una planeación y programación cuidadosa, sobre un horizonte de mediano y largo plazos, que incorpore explícitamente la recuperación mejorada de lo dañado. Asimismo, se requiere incorporar en toda la población una visión acorde con la mitigación y prevención, lo cual permitirá que los ciudadanos cuenten con nuevos y mejores mecanismos para enfrentar los desastres naturales.

Las consideraciones sobre prioridades, el perfil temporal y los cambios en regulaciones sobre diseño, construcción y uso del suelo, serán también esenciales en este proceso. En todo caso, una reconstrucción no puede darse sino sobre la base de una mejora cualitativa importante respecto de la situación precedente. La viabilidad de este proyecto depende también de la capacidad interna para asumir el proceso; la necesaria programación debe asegurar que esta capacidad no será rebasada.

Una vez concluidas las fases de emergencia y rehabilitación, el programa de reconstrucción tiene por objetivo recuperar y restablecer infraestructuras, activos y servicios dañados o destruidos. Los contenidos, prioridades y alcance de tal programa son una decisión nacional, soberana del país, y responden tanto a la magnitud de los daños que el fenómeno ocasionó como a las condiciones previas a las prioridades de política económica y social del país. Entre las prioridades de Guatemala destacan los Acuerdos de Paz, cuya implementación debe vincularse con las tareas de la reconstrucción. Los compromisos del país con el exterior, en materia de endeudamiento y de políticas de estabilización, también son factores que determinarán el contenido, alcance y prolongación en el tiempo de estos programas.

Las tareas de la reconstrucción requieren la participación de la cooperación internacional. Por lo tanto, los proyectos de reconstrucción tendrán que ser estructurados por el país de cara a las ofertas de la comunidad internacional que se materializarán en la segunda reunión del Grupo Consultivo especial convocado por el BID, que se celebrará en mayo de 1999 en Estocolmo. Consecuentemente, en las páginas siguientes, más que definir la estrategia nacional —que, como se indicó, debe ser propuesta por el propio país—, se exponen los conceptos que guían la generación de proyectos y las directrices que posteriormente se deberán considerar durante la elaboración de los planes y programas de reconstrucción. Se estima que ello puede ser de ayuda a las autoridades de Guatemala para la definición de la mencionada estrategia interna, que debe surgir de consensos, y para definir la responsabilidad que en su ejecución tendrán los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad.

¹⁶ Esta sección se basa en parte en CEPAL (1999), *Guatemala: Evaluación de los daños ocasionados...*, op. cit.

2. Generación de proyectos

Los objetivos principales de los proyectos de reconstrucción consisten en recuperar y mejorar los activos destruidos y dañados, restablecer los procesos productivos y de exportación y, en general, colaborar a reactivar eficientemente el proceso de desarrollo económico y social. En otros términos, se trata de superar las adversidades económicas y sociales, y de prevenir y mitigar la eventual ocurrencia de fenómenos similares.

Los daños físicos que ocasionó el huracán provocaron pérdidas de activos de infraestructura y de producción agropecuaria. Sin embargo, sus consecuencias no se limitan a la destrucción inmediata ya que ésta desató después un efecto multiplicador con incidencias de índole económica y social. Así, la población rural y semiurbana afectada perdió viviendas, fuentes de trabajo y accesos a servicios públicos, y a ello se agregan otros efectos igualmente negativos, que derivan de crisis ambientales y sanitarias, además de la carencia de alimentación.

De esta manera, buena parte de la población afectada, que antes del huracán ya pertenecía al estrato de menores ingresos, quedó en situación de miseria o extrema pobreza tras el paso del huracán. Por lo tanto, el apoyo gubernamental y de la comunidad internacional han de orientarse a salvar estas adversidades. Con el propósito de ejecutar los proyectos de forma eficiente —una vez evaluados en definitiva y debidamente priorizados— es imprescindible elaborar programas de desarrollo de los mismos, para armonizar necesidades con recursos.

3. La etapa de reconstrucción

La fase de reconstrucción tiene la mayor relevancia económica y social porque su ejecución ha de conducir al restablecimiento pleno de las condiciones de vida normales de la población y de la dinámica de desarrollo económico y social que tenía el país antes de la llegada de Mitch. La etapa se concretará con base en la ejecución de proyectos específicos, debidamente evaluados, priorizados, armonizados y coordinados entre sí, y de acuerdo con la disponibilidad de recursos, es decir, cabalmente programados e insertos en el programa de reconstrucción.

Las orientaciones principales de la etapa de reconstrucción y de sus proyectos son aquellas que tienden a absorber con eficacia las adversidades directas e indirectas derivadas del huracán, aun cuando también deberán seguirse aquellas otras directrices que apuntan a superar insuficiencias e ineficiencias de infraestructura y de gestión frente a este tipo de fenómenos. Algunos ejemplos matizan con claridad esta idea: frente a los efectos del huracán se constató que diversas estructuras adolecían de cierta inseguridad, y que varias obras de infraestructura tenían emplazamientos inadecuados, como carreteras, puentes, hospitales, redes de agua potable, escuelas, y otros; también se notó la ausencia de esquemas de manejo de cuencas, de obras contenidas en ellas y de medio ambiente; finalmente, está clara la carencia de obras de prevención y control de desastres naturales, especialmente en inundaciones, y de gestión y mitigación de sus consecuencias.

Por otra parte, el programa de reconstrucción también debe tener presente la situación macroeconómica, con el propósito de evitar consecuencias indeseadas, que a veces surgen de la

puesta en práctica de ambiciosos programas de reconstrucción. Es el caso de los procesos inflacionarios, desajustes en la paridad cambiaria, desequilibrios entre oferta y demanda de recursos tales como mano de obra y materiales de construcción, o procesos migratorios no deseables y desordenados. A continuación se plantean de manera resumida las directrices aplicables a cada sector afectado, que deberían reflejarse explícitamente en el programa de reconstrucción de Guatemala.

a) Infraestructura básica

Es imprescindible construir las obras de infraestructura necesarias para el buen funcionamiento de las actividades económicas y sociales, como obras de carreteras y puentes, redes de agua potable y alcantarillado, redes de energía, y otras de menor envergadura. En Guatemala todos estos servicios se han rehabilitado pero se debe tener presente que las condiciones actuales exigen la incorporación de nuevos conceptos en los diseños de las obras. No se trata de restablecer lo que existía antes de la inundación, puesto que ahora es oportuno e indispensable modernizar la infraestructura, dándole un tamaño acorde con las características de la demanda actual y de la futura previsible, incorporando avances tecnológicos recientes y seleccionando emplazamientos que minimicen riesgos similares; se trata, más bien, de construir estructuras modernas, suficientes, eficientes y seguras.

Al respecto, se citan algunos ejemplos: la ubicación de numerosos puentes facilita su destrucción por aguas crecidas; este riesgo se puede minimizar emplazándolos en lugares más altos, lo que implica a su vez distintos trazados de carreteras. Asimismo, numerosas obras que existían antes del huracán fueron construidas hace muchos años y, por lo tanto, tienen trazados defectuosos. Cabe destacar que una buena parte de la infraestructura existente antes del huracán carecía de la capacidad suficiente para atender a la demanda actual.

También es necesario señalar la importancia de contar con vías alternativas; de esta forma, la ocurrencia de fenómenos similares no paralizaría regiones del país que quedan incomunicadas, y las áreas productivas no quedarían aisladas de la capital o de los puertos de exportación.

b) Infraestructura social

En este apartado la prioridad consiste en dotar a la población de los bienes y servicios fundamentales, como viviendas, hospitales, escuelas, y otros. Como en el caso anterior, aquí también se pueden introducir mejoras tecnológicas, de diseño y de capacidad, especialmente con relación a servicios hospitalarios y escolares.

Es frecuente que los desastres naturales afecten precisamente a las instalaciones que se requieren para absorber algunas de las consecuencias, situación que debería corregirse con el programa de reconstrucción. Así, los nuevos hospitales han de estar emplazados en lugares seguros, puesto que en situaciones de emergencia es imprescindible contar con sus servicios. Por razones similares, las escuelas han de ser seguras para que puedan utilizarse como albergues para la población afectada. En cuanto a la capacidad de estas instalaciones antes del huracán, se sabe que en muchos casos eran insuficientes, por lo que su ampliación constituye un propósito importante.

Lo mismo puede afirmarse de las mejoras tecnológicas que corresponde introducir, en hospitales especialmente, cuya red tiene ya muchos años.

En el sector vivienda, el objetivo principal consiste en apoyar a la población más desposeída para que disponga de una vivienda que satisfaga sus necesidades vitales. Las soluciones del Programa Piso-Techo han permitido dar respuesta a la situación de emergencia de numerosas familias, pero en un horizonte de mediano plazo habrá que pensar en viviendas de mayor tamaño y con mejores servicios e infraestructura. Esto se puede conseguir a través de donaciones, de aporte de materiales, del intercambio de "trabajo por alimentos" y de otros mecanismos que complementarán el Programa Regular de Vivienda. Con respecto a la población menos pobre, se debe fomentar la concesión de créditos blandos.

c) Recuperación agropecuaria y seguridad alimentaria

Otra de las grandes adversidades que provocó el paso del huracán fue la destrucción de activos agrícolas. Quedaron inutilizados tierras de cultivo, bordos, caminos de acceso y caminos entre parcelas a causa del desborde de los ríos, el lodo y el arrastre de materiales como piedras, troncos y arena. Numerosas cuencas de ríos quedaron colmatadas de sedimentos, piedras, árboles y otros elementos acarreados por las crecidas y, a raíz de ello, en las desembocaduras al océano se acumularon depósitos de sedimentos. Las condiciones de vida de los campesinos se deterioraron porque muchos de ellos perdieron empleos y viviendas. Las inversiones, ya iniciadas con éxito, deberán continuar para recuperar otras tierras agrícolas fuera de las vegas de los ríos e infraestructura de producción —obras de contención, cauces de ríos, sistemas artesanales de riego y drenajes, almacenes para empaque y enlatado de frutas, etc.— y para facilitar la siembra.

Parte de la población rural, que desarrollaba una agricultura de subsistencia, perdió viviendas, empleo y cultivos, y no podrá recuperar la productividad de sus tierras en el corto plazo. En situación similar se encuentra la población semiurbana y de bajos ingresos, que perdió viviendas y trabajos. También por razones de insuficiencia de recursos y de búsqueda de la eficiencia y la equidad se pueden plantear esquemas ya probados de "trabajo por comida". Así, podría extenderse el programa a otras personas que trabajen en la mejora de su vivienda o de su parcela y reciban alimentación a cambio del trabajo que realicen en su propio beneficio.

d) Generación de empleos productivos

Una de las peores consecuencias del huracán fue la pérdida de las fuentes de trabajo de miles de personas; por ello el gobierno puso en marcha el programa de creación de 5 000 empleos temporales en la zona bananera que resultó fuertemente afectada por Mitch. Dado que un alto porcentaje del empleo en esa actividad lo constituyen mujeres, muchas de ellas madres solteras (y, por tanto, jefas de hogar), se justifica la necesidad de emprender acciones para habilitar otras fuentes de trabajo para ellas mientras se restablece la producción de banano. En la etapa de reconstrucción, la idea central consiste en generar empleos eficientes en la realización de actividades productivas, y entre ellas destaca la construcción de obras de infraestructura de apoyo, de infraestructura social y de viviendas, como se hizo en la etapa de los 100 días, y en labores propias del sector agropecuario. Por lo tanto, la programación de obras y trabajos en general

debería tender al uso intensivo de la mano de obra disponible y desocupada, acorde con los respectivos niveles de calificación laboral. A mediano plazo, una estrategia de desarrollo rural en torno a los servicios de las ciudades de tamaño medio sería un factor importante de promoción de empleo no agrícola.

e) Gestión de cuencas y preservación medioambiental

Existen diversas iniciativas relacionadas con el uso racional y eficiente de los recursos naturales y con las obras de intervención de la naturaleza. Es necesario mejorar el sistema de información de los recursos naturales; fortalecer el sistema de áreas protegidas; aplicar técnicas adecuadas de gestión ambiental y de desarrollo sostenible en las cuencas y microcuencas del país; fortalecer las instituciones encargadas de la prestación de servicios de saneamiento, recolección y destino final de residuos sólidos urbanos; controlar la contaminación ambiental; promover la reforestación de numerosas áreas, y capacitar a funcionarios y agricultores acerca de métodos y ventajas de la reforestación. La articulación del esfuerzo nacional con iniciativas regionales será un activo en la aplicación de recursos escasos.

f) Control y prevención de inundaciones

Desde hace años Guatemala viene sufriendo las adversas consecuencias de diversos tipos de desastres naturales. La repetición e intensidad de dichos fenómenos se están acentuando en los últimos años, de forma que los daños físicos y personales resultan progresivos y acumulativos. En el pasado no se destinaban mayores inversiones a la prevención de desastres, entre otras razones porque el período de retorno observado estadísticamente era muy largo, lo que hacía poco o nada rentables las inversiones destinadas a la prevención. El escenario actual es diferente, puesto que, por ejemplo, los huracanes se repiten con frecuencia (Joan, Georges, César, Mitch, entre otros), y lo mismo ocurre con los incendios forestales, el fenómeno El Niño y otros. Por este motivo, se considera conveniente destinar esfuerzos y recursos al estudio formal y exhaustivo de esta compleja temática para extraer conclusiones que fundamenten políticas de prevención de desastres naturales, especialmente en inundaciones.

Un objetivo principal radica en conseguir que las autoridades dispongan de criterios y orientaciones útiles para facilitarles los procesos de manejo y ordenación de los recursos naturales del país. Asimismo, también se apunta a identificar opciones de inversión socialmente rentables que permitan evitar o disminuir los adversos y costosos efectos de dichos fenómenos. Los análisis habrán de identificar, localizar y dimensionar obras de infraestructura que sirvan al propósito perseguido.

Por ejemplo, se deberían realizar estudios para identificar zonas críticas (inundaciones, deslaves, sequías, incendios, y sismos); racionalizar el uso del espacio, con el propósito de evitar asentamientos y emplazamientos en general sobre terrenos de alto riesgo; diseñar y evaluar obras de infraestructura que permitan intervenir la naturaleza (drenajes, defensas fluviales, embalses); desarrollar criterios de emplazamientos y de diseño de obras civiles frecuentemente amenazadas por crecidas e inundaciones (trazados viales, puentes, redes de agua potable y alcantarillado,

edificaciones de servicios públicos); proponer una reestructuración y ampliación de la red vial principal para que ofrezca otras alternativas de vinculación, entre otras soluciones.

La justificación de obras de embalses de agua es cada vez más evidente, tanto por la disminución del período de retorno de estos fenómenos como por el uso diversificado y plurisectorial y que puede otorgarse a este tipo de obras. Por ejemplo, un embalse para prevención de inundaciones también podría servir para regular la disponibilidad de agua para riego entre los períodos seco y lluvioso del año, y también permitiría la regulación interanual (casos de El Niño y de La Niña, y otros similares). Las pérdidas previstas por fenómenos como los huracanes tienden a ser mayores, puesto que se repiten cada vez con mayor frecuencia e intensidad. Por lo tanto, dicho beneficio, es decir, la reducción de costos, permite dimensionar y compensar económicamente estas obras de infraestructura.

g) Fortalecimiento de los comités nacionales de emergencia o de defensa civil

En virtud de la recurrencia de este tipo de eventos y de la experiencia habida en esta ocasión, se considera importante que se fortalezcan las instituciones nacionales de emergencia y defensa civil, no sólo incrementando sus presupuestos sino adecuando, cuando sea necesario, los marcos legislativos que los regulan. Adicionalmente, estas instituciones deben establecer vínculos regionales y formar una red fuerte que permita la alerta temprana y la cooperación entre ellas. Para ello podrían apoyarse en las instituciones regionales existentes como el CEPREDENAC.

La actuación de la CONRED fue oportuna y eficaz, pero se observaron algunas limitaciones que deberían subsanarse, y que afectan a los esquemas institucionales de atención a emergencias. Si bien es común y comprensible que en una situación tan grave se genere cierta desorganización y falta de coordinación, éstas deberían ser mínimas. En el caso del huracán Mitch, el liderazgo que tomó el ejecutivo —quien personalmente asumió un papel principal a lo largo de la emergencia y en el período de rehabilitación— incidió en la oportunidad, rapidez y eficacia con la que se atendió la emergencia. Hubo otras circunstancias favorables que coadyuvaron en las tareas de rehabilitación, como la disponibilidad de maquinaria de construcción en diversas zonas del país, que de inmediato se utilizaron para reparar los caminos y puentes dañados, así como la experiencia ganada en el proceso de retorno de refugiados y reasentamiento de la población en el marco del proceso de paz, lo que dio celeridad a la movilización de la población damnificada. A mediano y largo plazo, la atención de la emergencia y la coordinación de la ayuda deberían descansar de manera más estructurada en la CONRED; de hecho, la Coordinadora posee las facultades legales para asumir esa responsabilidad.

La CONRED cuenta actualmente con ocho coordinadoras regionales y 22 departamentales, pero le hace falta tener representación a nivel municipal, lo que permitiría, en caso de emergencia, llegar a más lugares en menor tiempo. Para ello necesita un sistema de comunicación abierto entre la sede del organismo y todos los puntos de enlace. También requiere mejorar su equipamiento de vehículos, oficinas, bodegas, centro de operaciones, sistema cartográfico, entre otros.